

令和4年（行ウ）第22号 変更不承認処分の取消裁決の取消請求事件

原告 沖縄県

被告 国

原告第1準備書面

令和5年4月19日

那覇地方裁判所民事第1部合議A係 御中

原告訴訟代理人

弁護士 加藤 裕

弁護士 仲西 孝浩 代

弁護士 宮國 英男 代

原告指定代理人

沖縄県知事公室

知事公室長	溜 政 仁	代
基地対策統括監	古 堅 圭 一	代
辺野古新基地建設問題対策課		
課 長	松 堂 徳 明	代
副参事	仲宗根 英 之	
班 長	池 原 賢 治	代
主 査	野 原 康 寿	代
主 査	眞境名 悠	代
主 査	与那覇 克 弘	代
主 査	與那覇 真 吾	代
主 任	嶺 井 康太郎	代
主 任	上 原 祥 平	代

沖縄県農林水産部漁港漁場課

課 長	仲 地 克 洋	代
副参事	笠 原 宗一郎	代
班 長	崎 山 春 樹	代
主 査	知 念 政 芳	代

沖縄県土木建築部

土木建築部長	前 川 智 宏	代
土木整備統括監	砂 川 勇 二	代
海岸防災課		
課 長	川 上 呂 二	代

副参事	與儀喜真	代
班長	名嘉真宜人	代
主任技師	久高隆太郎	代
主任技師	平良知之	代

第1 被告主張の要旨

被告は、最高裁判所令和4年12月8日判決・裁時1805号5頁（令和4年最高裁判決）を引用した上で、行政不服審査法（行審法）が国民の権利利益の救済と行政の適正な運営確保を目的とし（行審法1条）、処分の相手方が処分庁ないし上級行政庁に審査請求をすることができ（行審法2条、4条）、審査庁がした裁決は、審査庁が処分庁の上級行政庁か否かを問わず関係行政庁を拘束するものとされていることを指摘する（行審法52条1項：答弁書5頁）。

そして、地方自治法（地自法）255条の2に定める審査請求は、法定受託事務が「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」という性質を有すること（地自法2条9項1号）に鑑みて、審査請求を各大臣にすべきとすることで、当該事務に係る判断の全国的な統一を図るとともに、より公正な判断がされることに対する相手方の期待を保護する趣旨であり、地自法245条3号括弧書きの規定が同審査請求に対する裁決を関与に係る紛争処理制度の対象から除いたのは、処分の相手方と処分庁との紛争を簡易迅速に解決する審査請求手続における最終的な判断である裁決について、更に紛争処理の対象とすることは処分の相手方を不安定な状態に置き、当該紛争の迅速な解決が困難となることから、このような事態を防ぐ趣旨であり、裁決を不服として抗告訴訟を提起することを許容すると同様の事態が生ずることになるとする（答弁書5頁から6頁）。

このような行審法と地自法の規定やその趣旨等に加え、裁決の適法性を争うことができる旨の規定がないことも併せ考慮すると、「これらの法律は、当該処分の相手方の権利利益の簡易迅速かつ実効的な救済を図るとともに、

当該事務の適正な処理を確保するため、原処分をした執行機関の所属する行政主体である都道府県が抗告訴訟により審査庁の裁決の適法性を争うことを認めていないものと解すべき」と主張する（答弁書6頁から7頁）。

被告の主張は、要するに令和4年最高裁判決の判示が本件にも射程が及び、同判決の趣旨から、本件においても抗告訴訟は不適法であるというものである。

以下、令和4年最高裁判決の理解について述べた上で、同判決の判断が誤りであること、また本件に射程が及ばないことについて述べる。

第2 原告の反論

1 令和4年最高裁判決の理解

前提として、令和4年最高裁判決の判断内容について述べる。

(1) 法律上の争訟性を肯定していると理解されること

まず、令和4年最高裁判決は、法律上の争訟性については肯定した上で、行審法、地自法の仕組み解釈として、処分庁の所属する行政主体による裁決取消訴訟の提起を否定したと理解されることについて述べる。

すなわち、令和4年最高裁判決の事案において、第1審は法律上の争訟性を否定し、第2審は法律上の争訟性についての判断を保留した上で、原告適格を否定していた。

これに対して、令和4年最高裁判決は、原審の結論は是認することができると判示しつつ、原審の判断を採用しないことを明らかにしているものの、第1審の法律上の争訟性を否定する理由とも第2審の原告適格を否定する理由とも異なる理由により原審の控訴棄却との判断

を維持している。

ところで、仮に法律上の争訟性が否定された場合、「その他法律において特に定める権限」が認められなければ（裁判所法 3 条 1 項）、そもそも訴訟の対象となりえない。

ところが、令和 4 年最高裁判決は行審法及び地自法の解釈に加えて、これらの法律が、原処分をした執行機関の所属する行政主体である都道府県が抗告訴訟により審査庁の裁決を争い得る規定を置いていないことを「併せ」考慮して、抗告訴訟の提起を認めていないと解釈したものである。

そうであれば、令和 4 年最高裁判決は、①同事件の事案において法律上の争訟性が肯定される、②行政事件訴訟法（行訴法） 3 条 3 項の裁決の取消訴訟は、「その他法律において特に定める権限」で（も）ある、といういずれかの判断を論理的に前提としなければ説明ができない。

仮に、本件において法律上の争訟性が否定され、かつ、行訴法 3 条 3 項の裁決の取消訴訟は法律上の争訟を対象とした制度であるとした場合、行審法や地自法の仕組み解釈は不要であり、単に、「法定受託事務に係る都道府県知事その他の都道府県の執行機関の処分についての審査請求に関し、これらの法律に当該都道府県が審査庁の裁決の適法性を争うことができる旨の規定が置かれていない」というだけで却下の理由としては必要かつ十分だからである（逆に言えば、このような規定が置かれていなくても、都道府県が抗告訴訟を提起するという解釈が純論理的に可能な余地がないなら、行審法や地自法の仕組みを解釈する必要はない）。

しかし、②については、原告適格を否定していた原審の判断を明確に排斥していることに鑑みると、令和4年最高裁判決が前提としているとは考えにくい。

結局のところ、令和4年最高裁判決は、同事件の事案において裁決の適法性を争うことについて法律上の争訟性を肯定しているものとしか理解できない。

ここで、念のために述べておくと、令和4年最高裁判決の事案において対象となっていた紛争（つまり、法律上の争訟性が肯定された対象）は、審査庁たる国土交通大臣が所属する行政主体たる国（事業者たる沖縄防衛局が所属する行政主体たる国ではない）と、原処分庁たる沖縄県副知事ないし沖縄県知事が所属する行政主体たる沖縄県との間における、裁決の効力を巡る紛争である。

(2) 令和4年最高裁判決の理由付けの法的意味

次に、令和4年最高裁判決の理由付けの法的意味について整理する。

令和4年最高裁判決は、行審法1条、2条、4条、52条1項（特に、裁決の拘束力が、必ずしも審査庁が処分庁の上級行政庁である場合に限定されていないこと）と、地自法245条3号括弧書きにより関与から裁決が除外された趣旨を踏まえ、また、これらの法律が明文で裁決の適法性を争うことを許容する規定がないことも併せ考慮して、行審法と地自法が、処分庁の所属する行政主体が地自法255条の2に基づく審査請求の裁決を抗告訴訟で争うことを認めていない、と判断している。

行訴法3条3項の取消訴訟は一般的な制度であり、その利用については原告適格等の要件を設けているが、令和4年最高裁判決は、処分

庁の所属する行政主体によるこの制度（取消訴訟）の利用について行
審法と地自法が認めない趣旨と判断し、行訴法の訴訟要件について検
討する必要なく、上告を棄却したものである。

ここで、令和4年最高裁判決が挙げている理由は、要するに、行政
不服審査制度を利用する私人と行政庁との間における簡易迅速かつ安
定的な権利救済の必要性であり、関与取消訴訟の対象となる「国の関
与」から裁決を除外した趣旨を、明文を超えて抗告訴訟にも及ぼした
判断といえる。

しかし、令和4年最高裁判決の事案で問題となっていたのは、処分
庁の所属する行政主体たる都道府県と、審査庁の所属する行政主体た
る国との間の法的紛争であり、この紛争の場面においては、地方自治
の本旨との適合性が正面から問題となるが、令和4年最高裁判決は、
地方自治の本旨については全く触れずに判断したものである。

(3) 昭和49年最高裁判決との関係について

最後に、原処分庁の所属する行政主体が裁決に対する抗告訴訟を提
起することの適否については、最高裁判所昭和49年5月30日判決・
民集28巻4号594頁（昭和49年最高裁判決）が先例として存在する
ところ、昭和49年最高裁判決と令和4年最高裁判決との関係について
も整理する。

訴状142頁以下で触れたが、昭和49年最高裁判決の事案は、大阪市
西成区長のなした国民健康保険の被保険者証交付申請拒否処分につい
て大阪府国民健康保険審査会が認容裁決をしたため、大阪市が裁決の
取消訴訟を提起した事件である。

最高裁判所は、①処分の根拠法の解釈上、審査会と保険者が上級行

政庁と下級行政庁と同様の関係に立つこと、②制度上、審査会の裁決に優越的効力が認められ、保険者が拘束されることが予定されていること、③保険者の裁判を受ける権利を侵害したことにはならないこと、④審査会の裁決に対する保険者からの出訴を認めると処分の相手方の権利救済を遅延させることになりかねないことから、国民健康保険の保険者は、保険給付等に関する保険者の処分について審査会のした裁決につき、その取消訴訟を提起する適格を有しないと判断した。

昭和 49 年最高裁判決の理由付けの実定法上の根拠は必ずしも明確ではないものの、国民健康保険事業における市町村等の地位、審査会の地位を検討して、審査会と保険者は上級行政庁と下級行政庁と同様の関係に立ち、審査会の裁決に優越的効力が認められ、市町村等が拘束されることが制度上予定されているとしたものである。

昭和 49 年最高裁判決は、処分の根拠法を具体的に解釈した上で、上級行政庁と下級行政庁と同様の関係に立つように立法していると考えられる場合に、実質的な下級行政庁にあたる地方公共団体が裁決を争い抗告訴訟を提起することができないと判断している。

ここで問題となっているのは、処分の根拠法の解釈であり、処分庁の所属する行政主体以外の行政主体の機関が審査庁となる場合において、審査請求一般において抗告訴訟提起ができないという判断はされていない（南博方「国民健康保険の保険者としての市の地位」地方自治判例百選（第 2 版） 9 頁、阿部泰隆「国民健康保険審査会の裁決の取消訴訟と保険者の原告適格」社会保障判例百選（第 3 版） 27 頁、塩野宏「地方公共団体の法的地位論覚書き」同『国と地方公共団体』 37 頁、曾和俊文「地方公共団体の訴訟」同『行政法執行システムの法理

論』234頁等)。

この点、昭和49年最高裁判決は、直接的には国民健康法91条、98条に基づく審査請求(同法102条において行審法の規定を準用)における解釈を示したものであり、他方で、令和4年最高裁判決は平成11年の地方分権改革の際に設けられた地自法255条の2に基づく審査請求について解釈を示したものであるため、直接的な判例となるものではないであろう(昭和49年最高裁判決時点では地自法255条の2に基づく審査請求制度自体が存在しない)。

しかし、地方分権改革以前の団体委任事務についての審査請求において、昭和49年最高裁判決は、異なる行政主体に所属する行政機関が審査庁となる場合、処分庁の所属する行政主体による抗告訴訟の利用を一律に否定しておらず、処分の根拠法が実質的にみて審査庁と処分庁との関係を上級行政庁と下級行政庁の関係におくものと評価しうるかを検討していたものである。

このような判断枠組みが、地方分権改革を経て設けられた地自法255条の2及び行審法の解釈として、令和4年最高裁判決においては、処分庁の所属する行政主体が抗告訴訟を提起することが一律に否定されるに至ったことになる。

2 令和4年最高裁判決の判断が誤りであること

(1) はじめに

令和4年最高裁判決についての上記の理解を踏まえると、本件では、同判決について、以下の2点が問題となる。

第一に、令和4年最高裁判決が、行審法と地自法を憲法92条と適合的に解釈していない点である。

令和4年最高裁判決の理由付けが、地方自治の本旨に正面から抵触するような地自法の解釈を正当化しうるか、という点が問題となる。

関連して、令和4年最高裁判決は、昭和49年最高裁判決とは異なり、処分の根拠法を検討することなく、地方分権改革により設けられた規定の解釈として、一律に抗告訴訟の利用を否定するものと理解したのであるが、地方分権改革により法定された規定を、同改革の趣旨に照らして、このように解釈することが可能か、という点も問題となる（甲5においては、令和4年最高裁判決が昭和49年最高裁判決との関係を示さなかった点が問題と指摘されている）。

第二に、上記のとおり、令和4年最高裁判決は法律上の争訟性を肯定していると理解されるにもかかわらず、行政が終審として裁判を行うことを許容することになる点である。

この点については、憲法76条2項との関係が問題となる。

以下、順次述べる。

(2) 憲法92条との関係について

訴状123頁以下でも指摘したが、憲法は、地方自治について一章を割いており、特に憲法92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と規定する。

ここで、「地方自治の本旨」は伝統的に住民自治と団体自治を指すものと解され、規定の法的性質としては、いわゆる制度的保障と考えられている。

制度的保障とは、法律的規範概念としては、国の法律をもってしても侵すことのできない地方自治制度の本質的内容ないし核心的部分を

意味しており（成田頼明「地方自治の本旨」憲法の争点〔新版〕244頁）、要するに、立法権に対して一定の制約を課す概念である。

また、地自法2条11項は「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。」と定め、同12項前段は「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。」と定めている（ここでいう「地方自治の本旨」は、憲法92条と全く同意であることについて松本英昭『新版逐条地方自治法第9次改訂版』64頁）。

したがって、地自法255条の2に基づく審査請求の裁決に対する抗告訴訟の可否に関して地自法及び行審法を解釈する場合（なお、地自法のみならず、地自法255条の2に関連する限りで行審法の規定も、ここでいう「地方公共団体に関する法令の規定」に含まれることについて、松本英昭『新版逐条地方自治法第9次改訂版』64頁から65頁）、裁判所は憲法92条と適合的に解釈することを義務付けられている。

ところが、令和4年最高裁判決は、地方自治の本旨に一言も触れることなく、行審法と地自法の規定を解釈しているところ、その判断は地方自治の本旨に正面から抵触し、それを正当化するだけの憲法上の根拠がなく、また、地方分権改革の趣旨にも反しており、その判断内容は誤りであると言わざるを得ない。

ア 抗告訴訟の利用を一律に否定することは、正面から地方自治の本旨に抵触すること

上記のとおり、そもそも地方自治の本旨は立法に一定の制約を課

す概念であり、裁定的関与に対する抗告訴訟の適否についての制度設計は純粋な立法政策ではありえない。

そして、行審法、地自法 255 条の 2 に基づく審査請求に係る規定の解釈は、憲法 92 条に適合的に解釈することが義務付けられている（少なくとも解釈指針となるだけの規範性を持つことは地自法 2 条 12 項から明らかである。なお、最高裁判所令和 2 年 11 月 25 日判決・民集 74 卷 8 号 2229 頁は、裁判所法の「法律上の争訟」性を判断するにあたり、地方自治の本旨としての住民自治の趣旨を考慮している）。

国の統治権の究極的な根拠は、憲法前文に「国政は、国民の厳粛な信託による」とあるとおり、社会契約、すなわち主権者たる国民の「信託」にあるが、憲法は、中央政府とは異なる地方公共団体が統治団体たることを前提とし、「団体自治」、「住民自治」を保障し、「行政を執行する権能」を直接与えている。

このように、地方公共団体の統治権は、憲法制定権力たる国民が中央政府と分割した形で統治権を信託し、ないしは地域住民が直接地方公共団体に信託したものと理解される（佐藤幸司『日本国憲法論』549 頁から 550 頁、渋谷秀樹『憲法 第 3 版』738 頁）。

また、地方公共団体の意思を決定する機関は、地方公共団体の住民が、別途、直接選挙することにより（憲法 93 条 2 項）、その地方公共団体の意思決定に、国の統治権とは異なる民主的正統性が与えられるところ（「住民自治」）、その支配意思の形成に住民が関与した地方公共団体の国（殊に行政権）に対する自律権を保護すること（「住民自治」及び「団体自治」）が、地域住民の基本的な人権の保障に資す

るからこそ（地自法1条の2、2条14項も参照）、憲法制定権力たる国民ないし地域住民は、統治権を分割して信託したのである。

このような憲法の二重の統治機構の構造からみて当然であるが、地方公共団体の行政執行権は、憲法94条により保障されたもので、内閣の下にはない（平成8年12月6日衆議院予算委員会内閣法制局長官答弁）。

そのため、立法府が処分の根拠法を通じて地方公共団体の事務として割り振った事務は、憲法94条により保障される行政執行権に属し、国の行政権が地方公共団体の判断を覆す関与については、法定されなければならない。つまり、立法府が処分の根拠法を通じて地方公共団体の事務として割り振った事務は、憲法65条に定める行政権がその下にある行政執行を統制するという関係にないため、あくまでも立法権が地方公共団体の判断を覆すことを許している必要がある。そして、当然のことながら、国の関与は、立法者の定めた法定要件の範囲内のものでなければならない以上、関与の適法性は司法権により判断されることが法治主義から要請される（小早川光郎「地方分権改革—行政法的考察—」公法研究62号172頁における、立法府が割り振った法定受託事務の処理が憲法65条の行政権の範囲のうちに収まらないこと、したがって、法律の根拠なしで関与できないという指摘も参照）。

ところが、地方公共団体の判断を国が行政権限りで覆すことが認められ、その適法性が担保されないと、地方公共団体の行政執行権をその限りで内閣の下に置くことになってしまう。

これでは、異なる民主的正統性を持つ地方公共団体の「住民自治」、

「団体自治」を、国の行政権が制約することになり、地方自治の本旨（特に「団体自治」）に正面から抵触する。

したがって、令和4年最高裁判決の理由付けが、法定受託事務に関する裁決一般の限度で、地方公共団体の行政執行権を内閣の下に置くこと（つまり、この限度で上級行政庁と下級行政庁の関係とすること）を憲法上許容しうるだけのものと言えるかが問われる。

イ 令和4年最高裁判決の理由付けが妥当しないこと

前提として、行審法も地自法も、当然行訴法も、処分庁の所属する行政主体が裁決に対する抗告訴訟を提起することを、明文で禁止するものではない。

本来は、憲法92条に正面から抵触するような形で地方公共団体の訴権を否定するのであれば、その旨の明文の規定が必要であると解すべきである。

令和4年最高裁判決は、行審法と地自法の規定及び趣旨の解釈として、地自法255条の2に基づく審査請求の裁決に対して、処分庁の所属する行政主体による抗告訴訟の提起を許容していないと判断した。

以下で述べるとおり、令和4年最高裁判決の理由付けは、地方自治の本旨に適合的に解釈することが義務付けられている地自法や行審法の裁定的関与に関する条項に関し、明文の根拠もなしに地方自治の本旨に正面から反した解釈を採ることを正当化するだけのものとは到底言えない。

(7) 具体的な制度に即したときに、私人の簡易迅速な権利救済が地方自治の本旨の対立利益たりえないこと

上記のとおり、令和4年最高裁判決は、要するに、行審法、地自法が私人の簡易迅速な権利救済を目的としており、関与取消訴訟の対象となる「国の関与」から裁決を除外した趣旨を抗告訴訟にも及ぼし、行審法、地自法が抗告訴訟を許容していないと解釈したものである。

この点、令和4年最高裁判決が言うところの「行政の適正な運営を確保」（行審法1条）、「国においてその適正な処理を特に確保する必要」（地自法2条9項1号）という観点から、「当該事務に係る判断の全国的な統一を図る」（令和4年最高裁判決3頁）というのは、まさしく一定の行政目的を実現するためになされる（法定受託事務の処理に対する）関与そのものの趣旨である。

ところが、関与は法定受託事務の処理に対するものであっても、本来適法性が担保されなければならないから（地自法245条の7、250条の13、251条の5）、法定受託事務についての上記の性質は、法定受託事務に対する審査請求制度の存在の理由としてはともかく、抗告訴訟の利用が否定されるべき理由にはなりえない。

したがって、地自法245条3号括弧書きにおいて「国の関与」から裁決を除外した趣旨である審査請求人の簡易迅速な権利救済の必要性が、明文の規定のない排除効によって抗告訴訟の利用をも一般的に否定するものとして行審法、地自法を解釈するだけの理由として十分か、つまり、地方自治の本旨の対立利益として十分かが問題となる。

この問題について、そもそも、行政不服審査制度は、国民の裁判を受ける権利に対応する制度ではない。

憲法上の基本的人権保護の観点からの制度というよりもむしろ行政による権利救済制度というべきものである。

また、行政不服審査における審査庁は原則として最上級行政庁とされており（行審法4条4号）、審理員及び行政不服審査会の存在により、判断の第三者性が一定程度担保されているに過ぎない。

つまり、行審法が想定する原則としての権利救済は、同一行政主体内の異なる行政機関（処分庁とは異なる最上級行政庁）あるいは、異なる手続による（処分等に関与した機関以外が関与する手続による）判断のやり直しに過ぎず、基本的な制度としてはそれで十分な公正性が担保されているものと考えられている。

そうである以上、地自法255条の2に基づく審査請求の場面において、殊更国という第三者（異なる行政主体）の判断を要求し、「より公正な判断がされることに対する処分の相手方の期待」の保護を図る必要性は、(少なくとも審理員制度等が導入された現行行審法下においては)そもそも極めて薄いと言わざるを得ない(山本隆司「行政不服審査法改正後の裁定的関与の現状と課題」北村喜宣他『自治体政策法務の理論と課題別実践－鈴木庸夫先生古稀記念』404頁は、行審法改正により審理員制度が導入された後においては、私人の権利利益の救済は、裁定的関与の一律の存続の理由にはなりえないとし、裁定的関与を支える理由としては事務の適正処理確保の必要性となるとした上で、このような必要性は地方公共団体の出訴を否定する論拠にはならず、少なくとも立法論として出訴規定を設ける必要がある旨指摘している)。

また、訴状131頁以下でも指摘したが、処分庁の所属する行政

主体による抗告訴訟が許容されても、私人は実体的権利自体には何らの侵害を受けるものではなく（仮に、抗告訴訟で都道府県が勝訴し、認容裁決が取り消されたとしても、それは、裁決により救済された権利が法的に存在せず、そもそも救済されるべきではなかっただけのことである）、専ら手続的負担を負うに過ぎない。

そして、手続的負担としても、抗告訴訟においては審査庁が所属する行政主体たる国が私人のために主張・立証を行う（当該私人自身も訴訟参加できるであろう）し、執行停止が認められなければ裁決により形成される法律関係自体も維持されることになり、当初から処分庁相手に処分の取消訴訟を提起していた場合に比較して裁決が無意味になるわけでもない。

このような私人に生じる負担は、地方自治の本旨とのかかわりでは、合理的な負担に収まるものといえる（塩野宏「地方公共団体に対する国家関与の法律問題」『国と地方公共団体』121頁、山本隆司「行政の主体」磯部力他編『行政法の新構想Ⅰ 行政法の基礎理論』109頁）。

要するに、抗告訴訟により私人に生じる負担は、当該私人の憲法上の基本的人権（各種実体的権利、裁判を受ける権利）も法令に基づく実体法上の権利をも何ら制約するものではなく、行政による権利救済手続を私人が利用する際に、私人に手続的負担を一定程度課すだけのものでしかないところ、憲法上の価値たる地方自治の本旨の対立利益として到底バランスが取れていないことは明らかである。

ましてや、国自身が事業者として自ら所属する機関に対して審

査請求する場合（しかも是正の指示を行うことで、より迅速に関与する選択肢もあるにもかかわらず、あえて審査請求を選択している場合）に、「より公正な判断がされることに対する処分の相手方の期待」の保護の必要性を論じること自体、不合理と言わなければならない。

(i) 地方分権改革の趣旨に反すること

以上に加えて、令和4年最高裁判決の解釈は、地方分権改革の趣旨に反するものであり、地自法255条の2等の規定の解釈として採りえないことについても述べる。

地方分権改革以前、機関委任事務については、主務大臣が都道府県の長を指揮監督する上級行政庁とされていたため（旧地自法150条）、一般的に審査請求の対象とされていた。また、機関委任事務以外でも個別法により裁定的関与の仕組みが設けられているものも多く（昭和49年最高裁判決の国民健康保険法の事件もこの例に当たる）、その場合は審査請求前置主義がとられていた（旧地自法256条）。

地方分権改革により、機関委任事務は廃止され、地方公共団体の事務は、自治事務と法定受託事務に分類されることとなった。

ここで、法定受託事務は、自治事務とともに、地方公共団体の事務であり、一旦国の事務として立法者が割り振った上で、それを地方公共団体に委託するという関係にはない（地方分権改革後の事務の割り振りは、本来国の事務であるという観念自体が存在しない）。

立法者が地方公共団体の事務として割り振った事務であり、上

記のとおり、かかる事務の処理は、憲法 65 条の内閣の行政権の下にはないことになる（小早川光郎「地方分権改革—行政法的考察—」公法研究 62 号 172 頁）。

地方分権改革以前の昭和 49 年最高裁判決においても、処分の根拠法が実質的に見て処分庁と審査庁が上級行政庁と下級行政庁の関係にあるものとして立法していると言えるかを検討した上で、処分庁の所属する行政主体による裁決取消訴訟の提起の可否を判断していたにもかかわらず、地方分権改革により、憲法 65 条の内閣の行政権の下にないことが明確になった法定受託事務一般について、処分の根拠法における事務の性質を検討することすらなく、一律に国の下級庁の立場になるものとして地自法 255 条の 2 が制定されたと評価することは、不合理と言わなければならない。

地方分権改革は、国と地方公共団体とを対等・独立の協力関係に置くことを企図し、上記のように機関委任事務を廃止して自治事務と法定受託事務に割り振り、地方公共団体に関する法令の規定の解釈原理として地方自治の本旨及び国と地方公共団体との役割分担原則を明文で定めた（地自法 2 条 12 項）のであって、地方分権改革により制定された地自法 255 条の 2 に基づく審査請求について、地方公共団体が国の下級行政庁の立場になるものとして立法されたと解釈する余地はない。

また、昭和 49 年最高裁判決の事案では、審査請求の利用が強制されていたため、審査会に対する審査請求を強制しておきながら、救済が遅れることの難点が存在したのに対して、地方分権改革に

際して審査請求前置主義は廃止されたところ、地自法 255 条の 2 に基づく審査請求制度においては審査請求の利用は審査請求人の自由であるから、このような難点は消滅しており、この点からも地自法 255 条の 2 に基づく審査請求において、原処分庁の所属する行政主体による裁決取消訴訟の提起を否定していると解釈することには理由がない。

さらに言えば、地自法 245 条 3 号括弧書きにおいて「国の関与」から裁決を除外した趣旨についても、訴状 162 頁以下で指摘したとおり、関与取消訴訟の法定自体は、裁決に対する抗告訴訟（行訴法 3 条 3 項）の可否とは立法的には中立であり（塩野宏『行政法Ⅲ〔第五版〕行政組織法』276 頁、小早川光郎「司法型の政府間調整」松下圭一他編『岩波講座 自治体の構想 2 制度』66 頁）、地自法 245 条 3 号括弧書きによる裁決等の「国の関与」からの除外の趣旨を抗告訴訟についても排除効が及ぶものとして立法された事実自体が存在しない。

地自法 245 条 3 号括弧書きの趣旨を、明文規定なくして抗告訴訟の排除をも趣旨とするものとして解釈し、地自法 255 条の 2 に基づく審査請求の裁決に対して処分庁の所属する行政主体が提起する抗告訴訟を一律に否定することは、地方分権改革の趣旨にも添わず、また、地自法 245 条や 255 条の 2 の立法経緯にもそぐわない解釈であり、到底採りえない。

ウ 小括

以上、地自法 255 条の 2 に基づく審査請求に係る行審法、地自法の規定は憲法 92 条との憲法適合的な解釈が義務付けられていると

ころ、明文の規定がないにもかかわらず、これらの法令が、処分庁の所属する行政主体による抗告訴訟の提起を否定していると解釈することは、正面から憲法 92 条の地方自治の本旨に反する。

私人の権利救済のための軽微な手続的負担が、地方自治の本旨を覆しうるようなものとして、法令解釈の根拠とされてはならない。

また、国と地方公共団体と対等・独立の協力関係に置くことを企図した地方分権改革の際に制定された地自法 245 条や 255 条の 2 を、明文を超えた排除効を抗告訴訟にまで及ぼす形で解釈することは、抗告訴訟の提起の可否については中立的に制度設計された立法経緯にも合致せず、また、地方分権改革の全体の趣旨にも全くそぐわず、到底採りえない解釈と言わざるを得ない。

結局、令和 4 年最高裁判決の行審法及び地自法の解釈は、憲法 92 条に適合するように解釈する義務があるのにこれに反するもので、誤りである。

地自法 255 条の 2 に基づく裁決に対して原処分庁の所属する行政主体が取消訴訟を提起できるか否かについて、行審法及び地自法は何ら定めるところはなく、これを認めない趣旨とは解釈できない。

法律上の争訟性ないし原告適格が問題となるものの、訴状において主張したとおり、これらの点から本件訴訟が不適法とも言えない。

エ 補論

令和 4 年最高裁判決は、憲法上の問題について判断を加えた形跡はないものの、法定受託事務の性質について触れたのは、憲法上、地方自治の本旨に照らして地方公共団体の訴権の保障の必要性が低いという趣旨に出たものと解釈する余地があり、あるいは、法定受

託事務一般について述べてはいるものの、事案に即して公有水面埋立法（公水法）に基づく埋立免許・承認事務について、訴権の保障の必要性が低いという判断を前提としていると解釈する余地があるとしても（令和4年最高裁判決の事案についての第一審判決は、埋立免許・承認事務が法定受託事務であることも理由として、憲法上地方自治体に認められた固有の自治権に含まれるとは解されないとして、地方公共団体から抗告訴訟が提起できないとしても違憲とは言えない旨を判示していた）、そのような判断は妥当ではないことについて、念のため述べておく。

まず、法定受託事務一般について憲法上、訴権を保障する必要性が低いと考える根拠はない。

この点、法定受託事務（第1号法定受託事務）は、定義上、「国が本来果たすべき役割に係るもの」、「国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」とされているが、これは、自治事務に対するそれとは異なる関与（あるいは地自法255条の2）の存在理由になることはあっても、司法審査の必要性がないことを導く理由にはならない。

既に述べたとおり、法定受託事務も地方公共団体の事務で、その事務の処理は、内閣の行政権の下にないことは自治事務と同様である以上、関与が立法者により法定され、法定要件充足について司法権の判断が法治主義から要請されることは同じであり、国の適正処理の必要は、憲法92条との関係で一律に地方公共団体の訴権を否定すべき理由にはならない。

また、事案に即して公水法に基づく埋立免許・承認事務について、

憲法上、訴権の保障の必要性が低いとも言えないことは、訴状 146 頁以下で当該事務に即して昭和 49 年最高裁判決のように実質的にみて上級行政庁と下級行政庁の関係にあるとは言えない旨主張したことに加えて、以下の点から明らかである。

すなわち、海が国の所有とされるのは、一般に財産管理を意味しており（なお、財産管理も法定受託事務として都道府県が行う）、海を含めた法定外公共物の機能管理については、伝統的に地方公共団体の自治権の内容としての一般管理権に服している（建設省財産管理研究会『[第 2 次改訂版] 公共用財産管理の手引 いわゆる法定外公共物』52 頁以下、寶金敏明『5 訂版 里道・水路・海浜～長狭物の所有と管理～』199 頁、来生新「海の管理」雄川一郎他編『現代行政法大系 9 巻』355 頁：ちなみに、旧地自法 2 条 3 項 2 号、12 号も参照）。

海については、国有財産法と地自法の二系列による管理権が併存しているものと考えられ（上記来生論文、塩野宏「法定外公共用物とその管理権」行政法の争点 161 頁）、本来的に国の専権と考えるべき事務ではない。

もとより、埋立てにより最終的には公物の公用を廃止することになる以上、公水法に基づく埋立免許・承認が、公物を持つ国に密接に関連することは事実だが、機能管理については固有の自治権に由来して地方公共団体が担うべきことなのである。

そして、訴状 146 頁以下で述べたとおり、公水法が埋立免許・承認の権限を地方長官に委ね、昭和 22 年の地自法改正後も都道府県知事にそのまま委ね、地方分権改革に際して国の事務とせずに法定受

託事務に整理されたのは、造成された埋立地の利用が概ね一地方の利害関係につながるもので、都道府県知事が地域の環境の保全を図り、地域の住民に対する災害を防止してその身体・生命を保護すべき立場にあるからであり、また、都道府県の区域における国土利用の総合調整を担っており、公水法 4 条所定の要件を適切に判断しうるからである。

国が行う事業の場合にはそもそも許認可を要求しない法令もあるが、公水法は、公用を廃止して私的所有権を発生させる竣功通知については国の判断でなしうるとされるにもかかわらず、埋立承認（あるいは埋立変更承認）については、都道府県知事の判断に委ね、処分を受けるまでは適法に埋立てをなしえないものとしているのであって、都道府県知事の判断を尊重するという前提で事務が割り振られているのである。

もとより、地方公共団体の事務は、その領域性に特徴があり、憲法が異なる民主的正統性をもつ二重の統治構造を採用したのは、地方公共団体の領域内の住民の人権保護に資するからであって、公水法が都道府県知事に事務を委ねた趣旨は、まさしく地域の環境の保全を図り、災害を防止し、国土の適正な利用を図り、住民の権利を保護するためであるから、公水法の事務は強く団体自治が保障されるべき事務である。

このような事務の性質に鑑みれば、憲法上訴権を保障すべき必要性が低い事務とは到底言えない。

(3) 憲法 76 条 2 項に反している点について（甲 5 参照）

以上は、憲法 92 条とのかかわりで、令和 4 年最高裁判決の判断が維

持できないことについて主張するものであるが、それに加えて、憲法 76 条 2 項との関係でも問題であることについて、以下主張する。

すなわち、上記のとおり、令和 4 年最高裁判決は、法律上の争訟性を肯定したものと考えられる。

しかし、憲法 76 条 1 項は、「すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する」と定め、同 2 項後段は「行政機関は、終審として裁判を行ふことができない。」と定める。

裁判所法 3 条 1 項は、「裁判所は、日本国憲法に特別の定のある場合を除いて一切の法律上の争訟を裁判」する旨を、2 項は「前項の規定は、行政機関が前審として審判することを妨げない」と規定する。

司法権の対象たる紛争と、裁判所法 3 条 1 項の「法律上の争訟」は、一般的には一致するものと理解されており、法律上の争訟については、「当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であって、かつ、それが法令の適用により終局的に解決することができるもの」という定式で示されている。

要するに、行政機関が法律上の争訟について裁判（事実を認定し、法を適用する作用：佐藤幸治『日本国憲法論』598 頁）をする場合、前審としてしかなしえず、終審としてなすことは許容されないということである。

ところが、令和 4 年最高裁判決は、法律上の争訟に該当することを認めながら、裁決の取消訴訟を司法機関が取り扱わないことを許容したものであるから、憲法 76 条 2 項にも反し、その解釈は誤りである。

憲法 76 条 2 項に照らして、法律上の争訟の当事者たる沖縄県が行政

機関による裁判（つまり、裁決）を争う方途が確保されていなければならず、地自法及び行審法が抗告訴訟の提起を認めない趣旨と解釈することはできない。

よって、本件訴訟は適法である。

3 令和4年最高裁判決の射程が及ばないこと

以上のとおり、令和4年最高裁判決は憲法適合性を何ら考慮せずになされており、その判断は極めて問題があるため、その射程は極力制限的に解されるべきである。

令和4年最高裁判決の判旨は、第1、第2の1でまとめたとおりであるが、結局のところ、処分の相手方と処分庁との紛争を簡易迅速に解決する審査請求手続における最終的な判断である裁決について、さらに紛争処理の対象とすることは処分の相手方を不安定な状態に置き、当該紛争の迅速な解決が困難となることから、このような事態を防ぐために関与から裁決を除外した地自法245条3号括弧書きの趣旨を、抗告訴訟にも及ぼしたものである。

しかし、このような明文のない排除効を無限定に認めることは問題であり、判例の射程を考えるにあたっては、このような事態の程度を考慮すべきである。

このような観点からみると、令和4年最高裁判決の事案は、埋立承認処分の撤回処分の取消裁決に対する抗告訴訟が問題となった事案であったのに対して、本件は、埋立変更不承認処分が問題となる事案である。

前者の事案の場合、裁決によって埋立承認処分の撤回処分を取り消すことにより埋立事業を実施できる法的地位に復するにもかかわらず、裁決が抗告訴訟で取り消されれば、埋立事業が実施できなくなることにな

るから、この意味で、処分庁の所属する行政主体が裁決を抗告訴訟で争うことが許されれば、埋立事業者を不安定な地位に置くこととなる。

ところが、後者の事案の場合、裁決により埋立変更不承認処分を取り消しても、埋立変更承認申請中の状況に戻るだけで（当然、別理由での申請拒否処分もありうる）、依然として埋立事業を適法に実施することはできず、その後、裁決が抗告訴訟で取り消されたとしても、いずれにせよ埋立事業を実施できない状態に変わりはないのだから、この意味で、処分庁の所属する行政主体が裁決を抗告訴訟で争うことが許されても、事業者を不安定な地位に置くことにはならない。

したがって、本件は令和4年最高裁判決の射程外と考えるべきであり、上述してきた点からすれば、原告の抗告訴訟の提起は適法と解される。

以上